

**Pengurusan Krisis dan Pengantarabangsaan Negara:  
Konfrontasi Indonesia dan Diplomasi Malaysia, 1963**

**MOHAMAD ABU BAKAR**

Konfrontasi yang dilancarkan oleh Indonesia terhadap Malaysia bermula 1963 dan memanjang hingga 1965 meletakkan Kuala Lumpur dalam keadaan terdesak, sambil menuntutnya meneroka pelbagai langkah dalam politik antarabangsa guna mengurus dan menyelesaikannya. Gagasan Jakarta untuk menggagalkan idea persekutuan yang melibatkan Malaysia, Singapura, Brunei, Sabah dan Sarawak bukan setakat memaksa Malaysia bergantung terus kepada sokongan ketenteraan British serta sukutu komonwelnya, tetapi juga mendorongnya membuka jalan-jalan diplomasi dengan gigih sekali. Pengurusan secara damai ini merupakan episod-episod kreatif dalam dasar luar Malaysia yang melengkapkan pengalamannya dan memberikannya keyakinan baru dalam hubungan antarabangsa. Tidaklah keterlaluan jika dikatakan bahawa gagasan Konfrontasi dengan segala manifestasi dan konsekwennya, termasuk ancaman dan tindakan fizikal serta gertakan dan perang psikologinya, membuka mata pembuat dasar Malaysia kepada arena dunia yang lebih luas.

Kekhuatiran, walaupun tidak kebimbangan, Indonesia sudah pun wujud sejak Mei 1961 lagi apabila Tunku Abdul Rahman, perdana menteri Malaya mencetuskan idea Malaysiannya di Singapura. Namun permasalahan yang menyelubungi perhubungan Malaysia-Indonesia hanya timbul secara nyata berikutan pemberontakan Brunei pada akhir 1962. Peristiwa tersebut menjadi titik tolak dalam penyerangan verbal dan fizikal yang membuah Konfrontasi dengan berbagai pihak, seperti Partai Komunis Indonesia (PKI) terheret sama dalam pbugaran polisi penentangan terhadap Malaysia yang dipaparkan sebagai satu projek kolonialis- imperialis.

Malaysia menyaksi Konfrontasi yang teristihar secara rasmi pada Februari 13, dan berdepan dengan realiti baru ini dengan caranya tersendiri berdasarkan hubungan dua hala yang sedia terjalin di antara kedua-dua negara itu, dan cabaran komunisme di Asia



Tenggara. Sungguhpun keselamatan negara terurus oleh Perjanjian Pertahanan British – Malaya (AMDA), ia lebih cenderung untuk menggiat aktiviti diplomasi sebagai jalan keluar kepada kemelut yang dihadapinya, dan ini sekaligus menghalanya kepada kaedah-keadah perundingan, sama ada secara langsung dengan pihak lawannya, atau menerusi orang tengah termasuk PBB. Pengantarabangsaan negara ini membekalkannya dengan pengalaman baru dan mengaitkannya kepada sistem international yang lebih luas meliputi dunia Arab, blok Asia-Afrika dan sebahagian penting negara-negara Asia Tenggara. Pembabitan Malaysia ini turut didorong oleh hakikat kehebatan Indonesia sebagai pemimpin negara-negara Afro-Asia dan ketokohan presiden Sukarno sehubungan itu.

Arena diplomasi terbuka luas bagi Malaysia apabila beberapa pihak lain bersedia merundingkan persengketaan yang semakin merebak itu. Tambahan pula, apapun tekanan yang cuba dikenakan oleh Jakarta terhadap Malaysia, ia tidak menutupi pintu rundingan bagi menyelesaikan konflik yang berbangkit daripada idea persukutuan baru itu. Ini memberangsangkan.

Sememangnya, sebelum ini pun beberapa buah negara Asia Tenggara sudahpun berangkaian dengan Malaya dalam pemupukan kerjasama banyak hala, terutama dalam konteks pengurusan keselamatan bersama. Filipina dan Thailand khasnya merupakan rakan awal Kuala Lumpur dalam pengsyarikatan ASAS (Association of Southeast Asian States) dan ASA (Association of Southeast Asia), dan kini kedua-duanya terpenggil untuk mencari penyelesaian kepada Konfrontasi. Manila sehubungan ini mendahului pihak lain lantaran pertaliannya dengan Malaya dalam ASA dan perhubungannya dengan Indonesia. Thailand turut mendekati persoalan yang menyelubungi Kuala Lumpur-Jakarta dengan rasa kesetiakawan dan komitmennya terhadap kestabilan serantau. Penerokaan pelbagai negara Asia Tenggara bukanlah suatu yang terpisah daripada pergerakan antarabangsa negara-negara pro-Barat yang berkepentingan di rantau itu, disebabkan masing-masing juga tidak senang dengan perkembangan yang berbangkit daripada Konfrontasi. Jepun dan Australia contohnya telah menyediakan kondisi dan



keadaan bagi memastikan proses perundingan di gerakkan sebelum konflik merebak dan menjejaskan kestabilan Asia Tenggara.

Pada awal masa Mac 1963, atas dorongan Australia, Malaya, Indonesia dan Filipina telah mengambil kesempatan berbincang mengenai konflik mereka ketika bertemu di mesyuarat ECAFE di Manila. Ini adalah satu pembukaan jalan bermakna bagi Malaya yang tidak begitu berpengalaman dalam selok belok politik antarabangsa.

Seiring dengan perkembangan ini ialah cetusan yang dibuat oleh Naib Presiden Filipina, Emmanuel Pelaez, pada 13 Februari, yang menyediakan suasana kepada proses diplomasi yang sedang terpupuk itu. Sungguhpun Presiden Sukarno tidak begitu berminat terhadap cadangan tersebut, ia sudah cukup untuk mendorong Malaysia menyambut baik idea berkenaan. Dato Abdul Razak, Timbalan Perdana Menteri Malaya malah menggesa supaya satu pertemuan di peringkat menteri luar diadakan segera sebelum disusuli oleh satu persidangan kemuncak. Lebih menyenangkan lagi Kuala Lumpur ialah apabila Menteri luar Indonesia, Dr Subandrio, turut menyokong langkah berkenaan atas kepercayaan bahawa ia mampu mendamaikan kebimbangan Jakarta. Dengan penglibatan yang ternyata positif ini, Malaya berakhir menjadi pihak yang komited kepada siri rundingan bermula pada 9 April, di Manila, dengan penjujukan kepada penyelesaian konflik tiga negara berpunca daripada gagasan Malaysia. Suatu penguasaan kepada diplomasi secara damai yang berligar pada persoalan keselamatan dan kerjasama telah dibuat, dan ini sedikit sebanyak mengundurkan pendirian marah Indonesia.

Sungguhpun kempen anti Malaysia berjalan terus, percubaan mengadakan rundingan damai di peringkat menteri luar dan sidang kemuncak tidak sepenuhnya terbantut. Malaya menaruh harapan besar terhadap proses damai, sekalipun ia tidak menyetepikan pertahanan ketenteraan sebagai satu strategi keselamatan dalam kemelut yang sedang melandanya. Dalam keperihalan keadaan ini, Kuala Lumpur memperlihatkan komitmennya untuk berdamai, sambil menghulurkan bantuan kepada mangsa letupan Gunung Agung, dan pada masa yang sama tidak menjadikan penubuhan



Kesatuan Melayu Merdeka di Medan, bermaksud mengganyang Malaysia, sebagai isu yang boleh memporak perandakan lagi keadaan.

Harapan Malaya mendekati kenyataan berikutan tawaran Sukarno untuk bertemu dengan pemimpinnya, Tunku Abdul Rahman di Tokyo. Pihak-pihak luar, khasnya Singapura dan Amerika Syarikat berkemungkinan mendalangi pertemuan yang berlangsung pada Mei 31 hingga Jun 1 itu, namun ia tetap menambahkan selera diplomasi Kuala Lumpur, apatah lagi apabila perundingan di ibu kota Jepun turut membuahkan hasil yang agak memberangsangkan. Perjanjian persahabatan Malaya – Indonesia (1959) cuba diberi nafas baru dan kedua-dua negara yang berjiran itu merakamkan harapan untuk menyelesaikan konflik mereka secara damai. Lebih-lebih lagi apabila persidangan peringkat menteri luar berjaya diadakan pada 7 Jun, dengan cadangan istimewa penubuhan Maphilindo diterima baik sebagai mekanisme penyelesaian kepada pertelingkahan mereka. Bagi Indonesia, persekutuan besar itu akan menempatkannya dalam satu skema kerjasama dengan ruang-ruang yang semestinya menguntungkan dasar serantaunya. Populasi rakyat tiga negara seramai 140 juta berpotensi di gembelingkan dalam satu pakatan kerjasama dan keselamatan. Bahawa Kuala Lumpur sanggup berdepan dengan kemurkaan British dan Singapura sehubungan penyokongnya terhadap Maphilindo menjelaskan sejauh mana ia ingin bersendirian dalam pelaksanaan dasar luarnya. Persetujuan Manila (Manila Accord) yang merakamkan komitmen bersama mereka mengenai Malaysia juga mempamirkan penerokaan Malaya untuk membebaskan diri daripada konstrain lamanya. Masa yang terluang membolehkan penentuan dibuat oleh penduduk Sabah dan Sarawak di bawah tajaan PBB mengizinkan Kuala Lumpur untuk bermuhasabah sementara menunggu penubuhan Malaysia. Kesanggupannya untuk menerima badan antarabangsa itu sebagai orang tengah adalah satu konsesi yang mendamaikan keadaan, dan sekaligus mengheretnya ke dalam arus diplomasi besar dunia.



Malaya walaupun bagaimanapun telah diletak dalam keadaan serba salah dan tertekan setelah ia akur dengan Persetujuan Manila. Kemudian apabila ia dikeras untuk meneruskan penubuhan Malaysia tanpa semestinya menunggu penyiasatan PBB, keadaan menjadi semakin kusut, khususnya berikutan tentangan Sukarno. Perjanjian Malaysia yang ditanda tangani pada 9 Julai menambahkan lagi kemarahan Indonesia, yang melihatnya sebagai perlakuan yang bertentangan dengan Perjanjian Manila. Jakarta telah bertindak lebih jauh lagi apabila ia meningkatkan keupayaan militarnya bertujuan menakutkan Malaya. Ia turut memutuskan hubungan diplomasinya dengan Kuala Lumpur.

Sidang kemuncak yang dirancang terhasil berikutan persetujuan Sukarno untuk menyertainya. Peretemuan bersejarah yang berlangsung di Manila pada 30 Julai turut melibatkan Presiden Macapagal, dan menjadi suatu bentuk pengurusan krisis tersendiri dalam konteks Malaysia yang selama ini dibayangi oleh British. Tidak heran lah London tidak merasa senang dengan perlakuan Malaya yang membelakanginya dan

yang cuba mencorak dasar luar lebih bebas. Persoalan pokok yang menggusarkan British ialah ketetapan di Manila melibatkan tanah jajahan nya.

Oleh kerana isu pertama yang berjaya ditangani dalam sidang kemuncak ialah penentuan aspirasi penduduk atau self determination, maka masing-masing pihak yang bersengketa berkedudukan menerimanya sebagai modus operandi penyelesaian damai. Peristiharanan Manila yang merakam ketetapan terbaru mengandungi sentimen yang termuat dalam semangat Bandung, dan ini bersesuaian dengan pandangan Jakarta dan Manila.

Sungguhpun Malaya berdepan dengan halangan berikutan campur tangan PBB, ia tetap meraih keuntungan hasil penglibatan orang tengah itu. Pintu semakin terbuka untuk Kuala Lumpur menjaja idea persekutuan Malaysia di pasaran diplomasi dunia.



Penyertaan PBB mampu memberi legitimasi kepada gagasan persukutuan besarnya seandainya keputusan yang dibuatnya positif. Daripada sudut badan antarangsa itu, penglibatannya menepati kehendak sebahagian penting rakyat Malaya, Sabah dan Sarawak sendiri yang berpendirian anti-Malaysia, dan mahukan kepastian mengenai citarasa penduduk keseluruhannya tentang idea persukutuan yang telah dicanangkan itu. Pasukan penyiasat PBB yang mengambil masa tiga minggu melawat Sabah dan Sarawak turut menempatkan "Malaysia" di mata antarabangsa, dan ini menambah kukuh lagi gerakan Kuala Lumpur untuk mencapai objektif diplomasinya. Namun keadaan kembali menjadi keruh apabila Perdana Menteri Tunku Abdul Rahman mengistiharkan rancangan penubuhan Malaysia tanpa memperdulikan ketetapan yang telah dibuat di Manila. Tindakan Malaya melukakan Indonesia, sekalipun ia mendamaikan hati British, dan Singapura. Segala penemuan positif daripada pasukan PBB di Sabah dan Sarawak, yang jelas menyebelahi Malaysia, menjadi tidak bererti lagi dengan penolakan oleh Jakarta. Malah bagi Indonesia, penyiasatan oleh PBB turut dipengaruhi oleh British; oleh itu keputusannya dipertikaikan. Dengan kekusutan yang menyelubungi campur tangan PBB, konflik Malaya-Indonesia kembali melebar, dan jalan diplomasi semakin tertutup. Dengan penubuhan Malaysia pada 16 September, Konfrontasi Indonesia yang terungkap dalam "Ganjang Malaysia" menjadi tren dalam perhubungan antara dua negara itu.

Britain yang mengawasi dasar luar Malaya berkedudukan menangani persoalan Malaysia dengan lebih dekat berikutan kegagalan pendekatan diplomasi. Jaminan London untuk mempertahankan Malaya menambahkan keyakinan Kuala Lumpur untuk berdiri teguh dengan pendiriannya, walaupun sokongan itu semestinya menyemarakkan konflik. Jurang antara kedua-dua pihak yang bersengketa meluas dengan tindakan London mendesak sekutu Eropahnya, Jerman Barat dan Belgium, menghentikan bantuan militari kepada Indonesia. Dengan penularan konflik yang sudah bertukar menjadi persaingan militari, segala percubaan diplomasi terbaru tidak membuahkan hasil. Gesaan Filipina agar Malaysia dan Indonesia menumpu kepada jalan damai gagal memenangi pihak-pihak terlibat sepenuhnya, lantaran kesukaran yang terpaksa ditempuhi berhubung gencatan senjata yang perlu dipatuhi sebagai pra syarat perundingan. Tekanan yang



dikenakan oleh Washinton ke atas Jakarta supaya memberhentikan tindakan ketenteraan juga tidak memberi kesan yang diharap-harapkan.

Apapun kebuntuan yang terpaksa ditempuhi, Malaysia tetap menaruh harapan untuk kembali ke meja perundingan. Walaupun ia tidak begitu optimis terhadap langkah diplomasi, Tunku Abdul Rahman menyambut baik idea pertemuan dengan Sukarno di Tokyo. Perbincangan di Bangkok antara perwakilan militari kedua-dua negara bagi membuka jalan kepada sidang Tokyo tidak memberi natijah yang diharapkan oleh Malaysia. Rundingan yang diwarwarkan di ibu kota Jepun gagal diteruskan, dan ia terpaksa dibatalkan.

Dengan kemalapan yang menyelubungi usaha damai dan kebuntuan kaedah diplomasi sebagai mekanisme penyelesaian, Malaysia mengalih pandangan kepada pendekatan lain. Persoalan legitimasi yang sering diungkitkan oleh Jakarta cuba ditangani menerusi pengluasan kempen diplomasi di negara-negara Asia Afrika di mana pengaruh Indonesia ternyata bertapak kuat. Pada tahun 1964 berikutan asakan militari yang menjadi sebahagian daripada Konfrontasi kemuncak, Kuala Lumpur sekali lagi menghalakan diri kepada PBB. Pusingan akhir dalam babak-babak diplomasi Kuala Lumpur berlangsung selepas kejatuhan rejim Sukarno pada akhir 1965, yang membawa kepada penamatan rasmi Konfrontasi pada tahun berikutnya.